

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Gouverner les pauvres. Les jeunes d'abord

Dossier préparé par:

Véréna Keller
Professeure à l'EESP-HES-SO

Janvier 2007

Avertissement: *Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es*

RESUME

L'aide sociale se trouve sous les feux de l'actualité. Souvent critiquée, on la dit trop chère et inefficace, ses interventions seraient opaques et laxistes. L'aide sociale tolérerait de nombreux abus et favoriserait la déresponsabilisation des personnes. Ces critiques se trouvent exacerbées lorsqu'il s'agit de jeunes adultes.

En effet, les jeunes sont devenus une catégorie spécifique parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Comment peut-on expliquer la constitution de cette nouvelle catégorie? Quel traitement des jeunes se met-il en place? Dans quelles transformations de l'aide sociale s'inscrit-il? Que sait-on des jeunes à l'aide sociale? Leur nombre augmente-t-il? Bref: que nous indique le traitement des jeunes en termes de gouvernement de l'ensemble des pauvres?

Ce dossier tente d'apporter quelques éléments de réponse et de débat à ces questions. Il est principalement fondé sur une recherche menée dans le cadre du Fonds national de la recherche scientifique et sur une récente publication (Keller, 2005). Les données concernent plus particulièrement les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel, Bâle et Zurich.

RIASSUNTO

L'assistenza sociale è d'attualità. Spesso criticata, si dice sia troppo cara e inefficace, i suoi interventi sarebbero opachi e lassisti.

L'assistenza sociale tollererebbe numerosi abusi e favorirebbe la deresponsabilizzazione delle persone. Queste critiche sono esacerbate quando si tratta di giovani adulti. In effetti, i giovani sono diventati una categoria specifica fra i beneficiari dell'assistenza sociale. Come si può spiegare l'apparizione di questa nuova categoria? Che trattamento dei giovani si sviluppa? In quali trasformazioni dell'assistenza sociale si iscrive? Cosa si sa dei giovani in assistenza? Il loro numero è in aumento?

In breve: che cosa ci indica il trattamento dei giovani in termini di gestione dell'insieme dei poveri? Questo dossier tenta di portare alcuni elementi di risposta e di dibattito a queste questioni. E' principalmente fondato su una ricerca condotta nel quadro del Fondo nazionale della ricerca scientifica e su una pubblicazione recente (Keller, 2005). I dati riguardano in particolare i cantoni di Ginevra, Vaud, Neuchâtel, Basilea e Zurigo.

Depuis quelque temps, l'aide sociale se trouve sous les feux de l'actualité. Souvent critiquée, on la dit trop chère et inefficace, ses interventions seraient opaques et laxistes. L'aide sociale tolérerait de nombreux abus et favoriserait la déresponsabilisation des personnes. Pire, on va jusqu'à la rendre responsable de la persistance des problèmes des publics dont elle a la charge.

Ces critiques se trouvent exacerbées lorsqu'il s'agit de jeunes adultes. Des articles de presse alertent l'opinion publique sur un ton souvent dramatique: «Avoir 20 ans et être à l'assistance» (*Repère social*, septembre 2005), «Les jeunes dépendent davantage de l'aide sociale» (*Office fédéral de la statistique*, 16.12.2005, communiqué de presse), «De plus en plus de jeunes adultes frappent à la porte de l'assistance» (*La Tribune de Genève*, 27.1.2006), «Les jeunes cherchent un emploi, ils trouvent l'aide sociale» (*Le Courrier*, 21.3.2006), «Un jeune sur cinq à l'aide sociale» (*Repère social*, avril 2006), «Croissance alarmante du nombre de jeunes adultes à l'aide sociale» (*AvenirSocial*, sept. 2006).

Des chercheuses et des chercheurs se préoccupent de la question et des journées d'étude s'organisent¹. Les responsables de l'aide sociale -politiciens, directions, assistantes et assistants sociaux- évoquent systématiquement les jeunes adultes comme une population qui inquiète². Ils et elles mettent en place un traitement spécifique des jeunes, fait de mesures de formation et d'insertion particulières, d'une aide financière différenciée et d'un personnel spécifique chargé d'encadrer les jeunes.

Dans ces différentes approches, les données précises sur la question des jeunes assistés sont toutefois rares³.

Il n'y a pas de doute: les jeunes sont devenus une catégorie spécifique parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Comment peut-on expliquer la constitution de cette nouvelle catégorie? Quel traitement des jeunes se met-il en place? Dans quelles transformations de l'aide sociale s'inscrit-il? Que sait-on des jeunes à l'aide sociale? Leur nombre augmente-t-il? Bref: que nous indique le traitement des jeunes en termes de gouvernement de l'ensemble des pauvres?

Je tenterai d'apporter quelques éléments de réponse et de débat à ces questions. Ce texte est principalement fondé sur une recherche menée dans le cadre du Fonds national de la recherche scientifique⁴ et sur une récente publication (Keller, 2005). Les données concernent plus particulièrement les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel, Bâle et Zurich.

¹ Recherches, par exemple: Drilling, 2004; Regamey, 2001; Csupor et Vuille, à paraître. Journées d'études, par exemple: Initiative des villes, 24.5.2005, Conférence de printemps sur la question des jeunes adultes à l'aide sociale; Association professionnelle des assistants sociaux du Jura, du Jura bernois et de Bienne, journée de formation, 21.9.2006, sur le thème «Quelles réponses à l'exclusion des jeunes?»; Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, Séminaire de Bienne, 2-3.11.2006, sur la question de la pauvreté des enfants et des jeunes.

² Tabin, Frauenfelder, Togni, Keller Véréna, 2006. 18 interviews menées en 2005 dans le cadre d'une recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

³ Drilling (Drilling, 2004) analyse les parcours des jeunes adultes à l'aide sociale mais ne présente pas de données quant à l'évolution de leur nombre. Dans les publications de l'Office fédéral de la statistique, on englobe parfois les enfants dans la catégorie «jeunes» (par exemple, OFS (16.12.2005), communiqué de presse, La statistique de l'aide sociale dans le canton de Berne. Les jeunes dépendent davantage de l'aide sociale). La rédaction de *Repère social* (septembre 2005) dans un dossier intitulé «Avoir 20 ans et être à l'assistance», affirme l'augmentation des jeunes adultes mais se borne à indiquer quelques pourcentages. *Le Courrier* du 21 mars 2006, enfin, titre «Les jeunes cherchent un emploi, ils trouvent l'aide sociale» et n'indique aucun chiffre.

⁴ Tabin Jean-Pierre, Frauenfelder Arnaud, Togni Carola, Keller Véréna (à paraître). *La question de l'intégration dans le discours et les pratiques de l'aide sociale dans deux cantons entre 1893 et aujourd'hui*. Projet de recherche FNS No 405140-69106.

De vieilles controverses

A toutes les époques, l'aide sociale a dû répondre à des questions controversées: qui faut-il aider? Comment faut-il aider? Qui est responsable de l'aide?

Qui faut-il aider?

Pour décider de cette première question et distinguer ceux qui reçoivent une aide des autres, trois critères (Pinto, 2000, 44) doivent être remplis.

- la proximité: les pauvres sont-ils du voisinage ou pas? Sont-ils *nos* pauvres?
- l'incapacité: les pauvres sont-ils dans l'impossibilité de gagner leur vie? Sont-ils bien des victimes de circonstances défavorables?
- la docilité: sont-ils disposés à bien agir, à travailler, à se conformer aux normes, ou sont-ils, au contraire, dangereux, ou rebelles?

Pour accéder à une aide, il faut être un «bon» pauvre, et cela dépend, depuis toujours, de la compréhension de la cause de la pauvreté. *«Le premier point qui doit attirer notre attention, c'est le choix des personnes à qui l'on accordera des secours. Il est évident que ce choix ne doit pas être arbitraire, mais il doit être fondé sur quelque principe. Or, ce principe nous paraît être la distinction entre la misère résultat du vice ou de l'imprévoyance, d'avec la misère résultat du malheur ou des lois de la nature»* (Enquête sur le paupérisme en 1840, 1977, 152). On n'aide pas (ou beaucoup moins) les personnes jugées responsables de leur situation comme, à la fin du XIX^e siècle, les vagabonds, les personnes de mauvaise vie, les vicieux, les ivrognes ou, aujourd'hui, ceux et celles qui ne sont pas suffisamment actives, qui manqueraient de flexibilité et refuseraient un emploi.

Durant tout le XX^e siècle, la ligne de séparation entre pauvres dignes d'une aide et pauvres non dignes a été la légitimité du non-travail. Une personne âgée ou gravement handicapée ne doit pas travailler, le petit enfant non plus. Ceux qui posent véritablement problème sont les indigents valides, des personnes saines au plein de leurs forces, dont l'inactivité est difficile à justifier. Le soupçon de vouloir volontairement se soustraire à l'impératif du travail est omniprésent, ce qui les oblige à toujours prouver le caractère non volontaire de leur inactivité. Ce doute concerne tout particulièrement les jeunes, comme nous le verrons.

Comment faut-il aider?

Une seconde controverse concerne les modalités de l'aide. D'abord, l'aide ne doit pas encourager la dépendance. Le souci est ancien. La commission chargée de préparer une nouvelle loi sur les pauvres dans l'Angleterre de 1833 n'estime-t-elle pas que l'aide aux pauvres est *«une institution nationale propre à décourager les ouvriers vaillants et honnêtes et à protéger les paresseux, les vicieux et les irréfélchis»* (Engels, 1845, 245). Plus près de chez nous, le Conseil d'Etat vaudois, en 1888, explique qu'il *«n'a pas cru devoir proclamer le droit absolu et personnel du pauvre à l'assistance. [...] Trop de pauvres sont disposés, dans les communes aisées, surtout, à réclamer des secours comme la rente de la part de capital qu'ils estiment leur appartenir, pour qu'il n'y eut pas danger à donner à ces prétentions une arme légale»*⁵.

⁵ Exposé des motifs, Loi sur l'assistance des pauvres 1888, ACV, S27/15, printemps 1888, 15.

Et aujourd'hui? Des responsables de l'aide sociale estiment, par exemple, qu'«*il faut admettre qu'il y a des gens qui se complaisent dans l'aide sociale*» ou qu'«*il est trop facile de s'installer à l'aide sociale si on ne demande pas d'engagement à la personne*»⁶.

Ensuite, il faut décider si l'aide accordée est de l'ordre d'une dette, d'un droit, ou d'un devoir (Bec, 1998). Une *dette* pour le bénéficiaire, à rembourser lorsque sa situation s'est améliorée? A compenser par une «contre-prestation»? Le principe de la dette a été abandonné en Suisse à la fin du XX^e siècle (selon les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, CSIAS) mais refait surface dans quelques villes. L'aide relève-t-elle d'un *droit*? En Suisse, l'aide dans des situations de détresse relève d'un droit fondamental, garanti par la Constitution de 1999. S'agit-il, enfin, d'un *devoir* de la collectivité envers ses membres les plus défavorisés ou malchanceux? Un devoir d'humanité, une valeur républicaine?

Les trois principes coexistent aujourd'hui. Le principe du droit est parfois contesté, comme par ce responsable d'un service social (canton de Neuchâtel) qui déplore qu'«*aujourd'hui on va à l'aide sociale comme on va à la Migros*». Le principe du droit semble particulièrement choquant lorsqu'il s'agit de jeunes bénéficiaires: «*On assiste à un changement important d'attitude des jeunes adultes envers l'aide sociale. Pour une partie d'entre eux, c'est devenu un droit*» (Bertrand Levrat, directeur de l'Hospice général, Genève, *Le Temps*, 7.9.2005). Mieux: l'augmentation du nombre de jeunes serait due à différentes «*mutations sociales [...] mais également à une affirmation de plus en plus forte des droits individuels*» (Conseil d'Etat Genève, 2005, 34).

Enfin, il est nécessaire de décider des formes de l'aide. Faut-il aider par l'éducation et la formation? Les premières lois sur l'assistance, à la fin du XIX^e siècle, proposent de telles mesures notamment pour les enfants. Aujourd'hui un grand nombre de mesures d'insertion s'inscrivent dans cette logique, même si les formations sont rarement qualifiantes. Ou faut-il aider par la privation de droits? Vers la fin du XIX^e siècle en Suisse, les personnes assistées étaient privées des droits civils (interdiction du mariage, du droit de vote et d'éligibilité). La liberté d'établissement n'est formellement accordée qu'en 1974. Enfin, faut-il procurer des occasions de travail aux assistés? C'est l'option la plus ancienne et la plus durable en termes de gouvernement des pauvres. Le législateur du canton de Neuchâtel ne préconise-t-il pas, en 1888, «*de bien accentuer que le travail est le plus puissant régénérateur de la misère et de la dignité du pauvre et qu'il doit autant que possible être substitué aux secours matériels, aux dons en nature ou en argent*» (Bulletin officiel du Grand Conseil neuchâtelois, 29.10.1888, 313). Aujourd'hui, suite aux réformes de la fin du XX^e siècle, le principe d'activation caractérise l'aide sociale. Sous le mot d'ordre de l'insertion, un système d'incitations financières s'est mis en place. L'aide sociale est désormais accordée en fonction d'un jugement sur le comportement du bénéficiaire vis-à-vis de l'emploi.

Enfin, la responsabilité de l'aide doit être déterminée.

Qui est responsable de l'aide?

Au cours de l'histoire, les réponses à cette question ont changé. Un objectif principal semble avoir guidé les autorités: comment peut-on se décharger des pauvres? Différentes méthodes ont existé: en invitant les pauvres suisses à émigrer, en expulsant de la commune (ou du pays) les pauvres étrangers.

La question se pose également de savoir qui, de la collectivité ou de la famille, doit assurer (financer) l'aide. Aujourd'hui, la responsabilité de la famille est à nouveau davantage sollicitée.

⁶ Responsable communal des affaires sociales, élu du parti socialiste, canton de Neuchâtel, et assistante sociale, canton de Vaud. Voir note 2.

Cependant, les familles ne sont pas toutes en mesure d'assumer leurs membres pauvres, et c'est sans doute une des raisons pour lesquelles le nombre des personnes assistées augmente.

Intéressons-nous maintenant plus particulièrement aux jeunes assistés.

Les jeunes adultes, une nouvelle catégorie d'assistés

Les jeunes adultes apparaissent dans les textes réglementaires de l'aide sociale depuis peu de temps. Les normes CSIAS les nomment depuis 2003. Ils figurent en tant que catégorie dans deux projets de loi, un genevois de 2005 (PL LASI) et un autre, neuchâtelois, de 2006 (PL sur l'insertion professionnelle). Que disent ces textes?

L'insertion à tout prix

Les normes CSIAS consacrent un chapitre à part aux jeunes adultes (18-25 ans) depuis 2003. Pour la CSIAS, *«dans le travail avec les jeunes adultes, l'intégration professionnelle est prioritaire: ils doivent terminer une formation correspondant à leurs capacités et/ou prendre un emploi lucratif»*. Les jeunes ne doivent pas être favorisés par rapport aux jeunes non aidés. La CSIAS préconise un traitement spécifique en ce qui concerne les montants de l'aide (inférieurs) et le logement (un ménage individuel est accepté *«dans des cas justifiés»*). Les suppléments d'intégration sont accordés *«de manière bien ciblée et dosée»*. De manière générale, la CSIAS préconise pour les jeunes *«un travail sur mesure au cas par cas»* (CSIAS 04-05, H.11-1 s).

Le projet de loi genevois prévoit, quant à lui, une aide *«exceptionnelle»* (inférieure) pour les jeunes adultes *«sans formation, âgés entre 18 et 25 ans révolus, lorsqu'ils ne suivent aucune formation»* (art.11 al. 3b). La justification est la suivante: *«Il faut en effet tout mettre en oeuvre pour que ces jeunes, qui possèdent un important potentiel d'insertion, puissent mobiliser leurs ressources et acquérir des compétences afin de parvenir à l'autonomie financière dans les meilleurs délais. Pour éviter toute démotivation ou, plus grave encore, toute installation dans leur état de dépendance, le travail avec ces jeunes adultes doit donc se concentrer [...] sur l'insertion professionnelle. [...] L'objectif prioritaire est de mettre tout en oeuvre pour qu'ils ne s'installent pas dans une position d'assisté, mais s'engagent immédiatement dans une dynamique d'insertion professionnelle»* (Conseil d'Etat, Genève, 2005, 34 et 37). Les directives d'assistance actuelles prévoient trois différents suppléments d'intégration réservés aux jeunes adultes (Hospice général (6.4.2006). Adaptation des prestations d'assistance, 14).

Dans le canton de Neuchâtel un crédit de plusieurs millions a été voté il y a un mois pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de moins de 30 ans car *«il y a urgence d'agir aussi rapidement que possible afin de casser la chaîne diabolique de la précarisation des jeunes et de la péjoration des finances des collectivités publiques»*. Le projet prévoit que *«les personnes de moins de 30 ans aptes à travailler ne recevront plus d'aide matérielle, mais se verront proposer une mesure d'intégration professionnelle»* (Conseil d'Etat, Neuchâtel, 2006, 15 s.).

Un traitement à part

Conformément aux normes de la CSIAS, plusieurs cantons ou villes ont récemment introduit des traitements séparés des jeunes. Dans plusieurs régions, des semestres de motivation (Semo) s'adressent aux jeunes.

En ville de Zurich, les jeunes assistés font l'objet de catégories spécifiques qui donnent accès à des mesures d'insertion particulières (Keller, 2005, 74).

En ville de Bâle, dès l'été 2004, les jeunes adultes sont obligatoirement pris en charge par des travailleurs sociaux (les autres bénéficiaires le sont principalement par du personnel administratif), selon une réorganisation appelée *Case management 04* (Sozialhilfe Basel, Jahresbericht 2004).

La ville de Berne a mis en place, au printemps 2005, un projet d'intégration à bas seuil pour jeunes allocataires de l'aide sociale, et la municipalité de Winterthur un réseau de détection précoce pour jeunes adultes (Conférence de l'Initiative des villes, 24.5.2005).

Dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat a mis en place des mesures spécifiques pour jeunes adultes appelées Forjad (Formation professionnelle pour jeunes adultes en difficulté). Depuis l'été 2006, des jeunes sont dirigés sur une équipe spécialisée afin de suivre un programme fait de mesures d'insertion sociale et de formation (Müller, 2006, 3).

Ces mesures peuvent, sans doute, apporter une réelle aide à de jeunes pauvres. Mon propos n'est pas de les critiquer, mais d'interroger les raisons qui amènent les responsables de l'aide sociale à mettre en place, aujourd'hui, des mesures spécifiques pour jeunes. Pourquoi les jeunes reçoivent-ils des montants inférieurs et se voient-ils imposer des mesures spécifiques qu'ils ne peuvent choisir ? Pourquoi les traite-t-on, comparés aux autres assistés, à la fois de manière plus arbitraire («au cas par cas») et plus autoritaire selon un jugement particulièrement pointu de leur comportement (de nombreuses sous-catégories sont établies)? C'est ce que nous allons voir maintenant.

Le/la jeune, figure de l'assisté illégitime

Les jeunes cumulent plusieurs incertitudes quant aux trois critères qui justifient une aide. En termes de proximité, peut-on être sûr qu'il s'agit-il bien de «notre» jeune? Appartient-il à la communauté? Est-il un adulte, un citoyen, à part entière? Quant à l'incapacité, elle est choquante à admettre pour un ou une jeune, valide par définition. S'il ne trouve pas de travail, serait-il paresseux? S'il n'est pas en formation, manquerait-il de volonté? Ses parents sont-ils dans l'incapacité de l'assumer? Le dernier critère, celui de la docilité, est particulièrement incertain. Est-ce que ces jeunes, toujours plus nombreux, sont vraiment disposés à travailler, à se former, à se plier aux horaires et autres normes du monde adulte?

Lorsque les trois critères se cumulent -cas fréquent parmi les jeunes- tous les ingrédients d'un mauvais pauvre sont réunis. S'y ajoute l'antique crainte d'une aide «à vie», telle qu'exprimée à l'égard des enfants pauvres à la fin du XIX^e siècle, ces enfants qu'on voulait éduquer pour diminuer le nombre d'assistés, car *«les pauvres font souche de pauvres»* (Bulletin de l'Assemblée constituante vaudoise, 30.10.1884, 788). Cette crainte de «carrières» ou de «dynasties d'assistés» est exprimée par plusieurs responsables de l'aide sociale. *«Les gens viennent d'un coup à l'aide sociale, le jour où ils ont 18 ans»; «Il faut absolument s'intéresser à*

eux si on ne veut pas que ça soit le début d'une vie entière à l'aide sociale»; «On doit tout faire pour qu'ils n'aient pas besoin de recourir à l'aide sociale et de s'y installer»⁷.

Le regard spécifique porté sur les jeunes peut, de plus, se lire en termes de fracture générationnelle. La génération née entre 1945 et 1960 environ -aujourd'hui responsable de la politique sociale, entre autres- a pleinement profité de l'amélioration des conditions de vie des Trente Glorieuses. Durant cette époque tout à fait exceptionnelle, les parcours professionnels étaient sans accroc, et les diplômés pouvaient se rentabiliser dans une ascension sociale inouïe. Il en va tout autrement pour les générations suivantes qui, «*pour la première fois depuis longtemps [...] connaissent une entrée dans la vie adulte plus difficile que celle de leurs parents*» (Molénat, 2006, 38, citant Louis Chauvel). Inflation des diplômés, précarisation des parcours professionnels, le gain des efforts individuels est devenu aléatoire. Pas simple de prendre en compte cette nouvelle donne lorsqu'on a soi-même baigné dans une époque où l'on était fondé à croire qu'il suffisait de vouloir pour pouvoir.

Si l'on observe donc un nouveau regard sur les jeunes assistés, que sait-on réellement d'eux? Leur nombre explose-t-il? Qui sont-ils? C'est ce que nous allons voir maintenant à travers la réalité de quelques chiffres.

Le nombre des jeunes à l'aide sociale est-il en augmentation?

Le nombre des personnes assistées, jeunes ou non, est déterminé par différents paramètres dynamiques, variables selon les cantons, ce qui rend l'analyse délicate. D'une part, des paramètres sociaux, comme la démographie, le marché de l'emploi et du logement, l'organisation des familles, les inégalités sociales ou les comportements des individus influent sur le nombre de personnes qui, à un moment ou un autre de leur existence, vont demander l'aide. D'autre part, ce nombre est tributaire de paramètres politiques, comme l'évolution des dispositifs en amont de l'aide sociale, notamment les prestations pour familles, l'assurance chômage et l'assurance invalidité, les bourses d'étude, ou encore, les conditions d'accès à l'aide sociale (barèmes, visibilité et réputation des services). Enfin, le nombre de bénéficiaires dépend de paramètres administratifs, comme la définition de ce qu'est un dossier que l'on compte, des modalités de prise en compte des personnes qui composent le ménage assisté, ainsi que des mesures attribuées à diverses catégories de pauvres⁸.

Il convient d'ajouter au moins deux facteurs spécifiques aux jeunes. L'abaissement de la majorité civile à 18 ans en 1996, par un simple effet du droit, a placé à l'assistance des jeunes qui, auparavant, étaient sous la responsabilité de leurs parents ou des services de protection de la jeunesse. Ensuite, la deuxième révision de l'assurance chômage (1995), en imposant aux jeunes sortis de formation un délai de carence de 6 mois, a également eu un effet sur le nombre de jeunes suivis par l'aide sociale.

Les statistiques sur l'aide sociale sont encore lacunaires et disparates. Les statistiques cantonales (Genève, Vaud et Neuchâtel) retiennent uniquement le ou la *titulaire* du dossier, l'homme dans le cas d'un couple. Nous n'avons donc pas d'informations concernant les autres membres du ménage aidé (épouse, enfants mineurs ou majeurs). Neuchâtel relève les caractéristiques uniquement auprès des *nouveaux* titulaires de dossier. Les cantons disposent de statistiques systématiques depuis 1999. La nouvelle statistique suisse, elle, relève les

⁷ Assistante sociale, canton de Neuchâtel; responsable communale des affaires sociales, élue du PS, canton de Vaud; responsable politique des affaires sociales, élu de SolidaritéS, canton de Neuchâtel.

⁸ Dans une précédente recherche, nous avons inventorié 8 définitions d'ouverture et 6 définitions de fermeture d'un dossier d'assistance en Suisse romande. Ces définitions sont rarement écrites (Keller et Tabin (2002). La charge héroïque. Lausanne: eesp, 198). Les jeunes adultes sont parfois compris dans le dossier de leurs parents, ailleurs on ouvre un dossier à leur nom. Et enfin, chaque canton attribue des mesures spécifiques selon sa propre typologie (âge, employabilité supposée, composition du ménage, etc.) parfois dans le cadre de différents dispositifs.

caractéristiques de l'ensemble des bénéficiaires (le/la titulaire ainsi que les autres membres du ménage aidé)⁹. Elle concerne une seule année, 2004. Avec ces réserves, nous pouvons faire quelques constats.

Une augmentation contrastée

Première question: est-ce que le nombre de jeunes adultes à l'aide sociale augmente? Réponse: le nombre de jeunes *titulaires* de dossier augmente, et cela de manière importante pour le premier groupe d'âge (les jeunes adultes entre 18-24/25 ans)¹⁰: l'augmentation est de 81% dans le canton de Genève, de 20% dans le canton de Vaud, et de 84% à Neuchâtel (nouveaux titulaires). Dans le second groupe des jeunes adultes (25/26-29 ans), le nombre diminue ou augmente moins fortement: l'évolution est de +30% à Genève, de -4% dans le canton de Vaud, et de +11% à Neuchâtel (nouveaux titulaires). Il n'est pas surprenant que l'augmentation du nombre de jeunes titulaires soit la plus importante dans le canton de Neuchâtel: ne comptabilisant que les *nouveaux* titulaires de dossiers, un même titulaire est pris en compte à chaque ouverture de dossier. Lorsque l'intervention est courte mais, éventuellement, répétée, le nombre de dossiers se trouve augmenté. Et les jeunes sont précisément caractérisés par une durée d'aide plus courte et, parfois, répétée (voir plus loin).

Cette évolution est à mettre en perspective avec celle de l'ensemble des titulaires de l'aide sociale. Les chiffres montrent en effet que, durant la période observée, le nombre de *l'ensemble* des titulaires, tous âges confondus, est en augmentation, de manière contrastée: dans le canton de Genève, le nombre de titulaires augmente de 52%, dans le canton de Vaud, il est stable (+1%), et dans le canton de Neuchâtel, le nombre des nouveaux titulaires augmente de 25%. Cette évolution est variable selon le dispositif d'aide et la région; l'augmentation est plus marquée dans les villes.

Nous observons donc que le premier groupe des jeunes adultes augmente plus fortement que l'ensemble des titulaires, tandis que le second groupe augmente moins fortement.

Posons-nous une deuxième question: quelle est l'évolution de la part des jeunes adultes parmi l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale? A nouveau, la réponse n'est possible que pour les *titulaires* de dossiers. Constat: la part des jeunes titulaires est en augmentation pour le premier groupe des jeunes adultes (18-24/25 ans): leur part augmente de 2,8 points dans le canton de Genève, de 2,2 dans le canton de Vaud et de 7,7 points à Neuchâtel (nouveaux titulaires). Quant au second groupe de jeunes (entre 25/26-29 ans), leur part est à *la baisse*, de 1,6 points à Genève, de 0,7 points dans le canton de Vaud et de 1,8 points à Neuchâtel. On observe donc une augmentation de la part des très jeunes adultes parmi l'ensemble des titulaires, et une baisse du second groupe.

Un troisième questionnement s'impose alors: parmi l'ensemble des jeunes adultes qui résident en Suisse, quelle part est au bénéfice de l'aide sociale, et comment cette part évolue-t-elle? C'est la question du taux d'aide, et la réponse à cette question nous donne des indications quant à un éventuel changement spécifique parmi les jeunes dans leur recours à l'aide sociale. Hélas, il est impossible de répondre à la question car on ignore le nombre de jeunes aidés: les statistiques cantonales de l'aide sociale ne comptabilisent que les *titulaires* de dossier (et non les jeunes aidés en tant que membres d'un ménage).

⁹ Office fédéral de la statistique (2006). *La statistique suisse de l'aide sociale 2004*. Neuchâtel: OFS.

¹⁰ L'OFS et le canton de Genève établissent une catégorie de 18-25 ans, les cantons de Vaud et de Neuchâtel une catégorie de 18-24 ans.

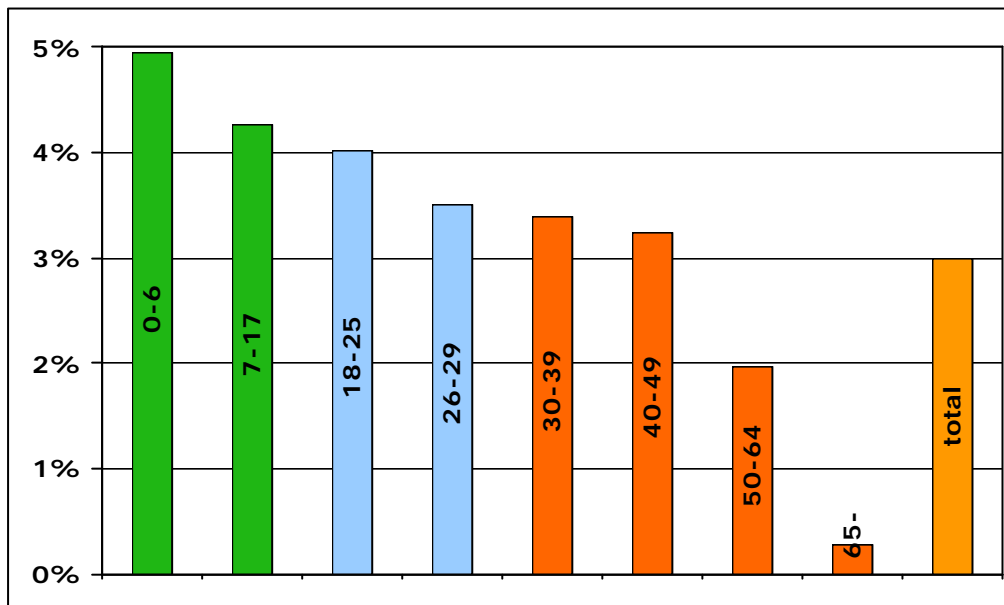
Evolution du nombre et de la part de jeunes titulaires de dossiers d'aide sociale, cantons de Genève, de Vaud et de Neuchâtel, 1999-2004¹¹

			1999	2004	? 1999-2004
Nombre de titulaires	18-24/25 ans	GE	829	1502	+81 %
		VD (ASV +RMR)	1998	2400	+20 %
		NE (nouveaux titulaires)	177	325	+84 %
	24/25-29 ans	GE	622	806	+30 %
		VD (ASV +RMR)	2258	2158	-4 %
		NE (nouveaux titulaires)	175	195	+11 %
	Total (tous âges)	GE	5540	8417	+52 %
		VD (ASV +RMR)	17'149	17'293	+1 %
		NE (nouveaux titulaires)	1091	1360	+25 %
Part parmi l'ensemble des titulaires	18-24/25 ans	GE	15,0 %	17,8 %	+2,8
		VD (ASV +RMR)	11,7 %	13,9 %	+2,2
		NE (nouveaux titulaires)	16,2 %	23,9 %	+7,7
	24/25-29 ans	GE	11,2 %	9,6 %	-1,6
		VD (ASV +RMR)	13,2 %	12,5 %	-0,7
		NE (nouveaux titulaires)	16,1 %	14,3 %	-1,8

¹¹ Hospice général (2005). Statistique 2004, Analyse et éléments comparatifs 1999-2004. Genève: Hospice général. Seuls les titulaires de dossiers d'assistance financière sont pris en compte; DSAS, canton de Vaud. Relevé annuel d'informations statistiques relatives à l'Aide sociale vaudoise, ASV, 1999-2004; DSAS, canton de Vaud. Revenu minimum de réinsertion, RMR, statistique annuelle 1999-2004; Département des finances et des affaires sociales, canton de Neuchâtel. Rapport de gestion, 1999-2004. Il s'agit, dans les trois cantons, du cumul du nombre de titulaires (de dossiers) dans l'année.

Néanmoins, nous savons que le taux d'assistance dépend de l'âge. C'est la statistique suisse de l'OFS qui le démontre. Ses données montrent que ce ne sont pas les jeunes adultes qui recourent le plus fréquemment à l'aide sociale, mais les enfants, et plus particulièrement les petits enfants. Le taux d'aide est le plus élevé parmi les enfants en bas âge (5% des enfants entre 0-6 ans résidant en Suisse bénéficient de l'aide sociale), pour diminuer ensuite continuellement pour chaque groupe d'âge. Les jeunes adultes connaissent un taux d'aide supérieur à la moyenne (4% des jeunes de 18-25 ans résidant en Suisse et 3,5% des jeunes de 26-29 ans bénéficient de l'aide sociale).

Taux d'aide sociale par classe d'âge, Suisse, 2004 (OFS 2006)



En résumé, les données disponibles aujourd'hui ne permettent pas d'affirmer une «explosion» du nombre de jeunes à l'aide sociale. Le tableau est contrasté, les données sont délicates à interpréter. Il serait nécessaire de disposer d'indications quant aux motifs et à la durée d'assistance ainsi que d'études longitudinales pour mieux comprendre ce qui amène des jeunes à l'aide sociale.

Que sait-on, aujourd'hui, des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale? Qui sont-ils?

Qui sont les jeunes assistés?

Les jeunes adultes assistés se distinguent en plusieurs points des autres personnes assistées. Les données genevoises, les seules disponibles dans les cantons étudiés, montrent que les jeunes titulaires de dossiers (18-25 ans) sont aidés moins longtemps que les autres assistés (14 mois en moyenne contre 21 mois), sont plus souvent en formation (20% contre 6%), et sont moins atteints dans leur santé physique (8% contre 36%) (Hospice général, 2005, données 2004). Ces jeunes sont plus mobiles, et l'assistance semble pour eux et pour elles, remplir une fonction d'aide passagère. La statistique suisse montre que le niveau de formation des jeunes assistés est inférieur à celui de la population résidante correspondante. Parmi les bénéficiaires de 18-25 ans, 63% n'ont achevé aucune formation professionnelle (dans la population résidante de 18-25 ans, 31% sont dans cette situation) et 36% ont achevé une formation professionnelle

ou une école préparant à la maturité (67% dans la population résidante de 18-25 ans)¹². Si les jeunes bénéficiaires sont moins bien formés que la jeunesse résidante, il ne suffit pas qu'ils obtiennent des diplômes car «une formation professionnelle ne représente pas une garantie»¹³ contre le risque de devoir recourir à l'aide sociale. Les statistiques vaudoises le confirment: le niveau de formation des bénéficiaires a systématiquement augmenté entre 1999 et 2004¹⁴, ce qui n'empêche pas que le nombre de bénéficiaires, lui, augmente également.

Nouveau regard sur la jeunesse aidée, nouvelle logique d'aide sociale, nouveau gouvernement de la pauvreté?

Les jeunes, un laboratoire du nouveau gouvernement des pauvres

L'aide sociale est un miroir grossissant dans lequel se reflètent les problèmes sociaux et les manières de les traiter. Ses controverses révèlent les transformations en cours de la vie en société. Si l'assistance interroge tant, c'est que la solidarité sociale n'est pas, ou moins, une valeur partagée. L'esprit du temps attribue à l'individu la responsabilité de sa vie, de ses réussites comme de ses difficultés (Boltanski, Chiapello, 1999). En toute logique, l'aide sociale préconise des mesures *individuelles* et s'intéresse avant tout au comportement, à l'attitude et à la formation de *l'individu*. Or, focaliser l'attention sur l'individu et ses éventuels manquements participe de l'euphémisation de la question des inégalités sociales, grande machine à fabriquer le besoin d'assistance. Tant qu'on critique le pauvre, on ne critique pas l'organisation de la société.

Si pour les enfants, l'aide semble légitime et non problématique, il en va tout autrement pour la catégorie des jeunes assistés. Ils et elles incorporent la figure de l'assisté indigne -l'antique figure de l'indigent valide- qui s'attire tous les soupçons. Les jeunes manqueraient de volonté et de projet. L'aide sociale serait bien trop confortable pour eux, un véritable hamac social, selon l'expression alémanique. Les responsables de l'aide sociale évoquent le spectre de «générations d'assistés». Les jeunes sont considérés comme insuffisamment autonomes pour mener leur vie sans mesures contraignantes -sensées favoriser leur autonomie. Dès lors, des mesures leur sont imposées, selon des logiques parfois arbitraires. Le droit à l'aide sociale leur est disputé. Les jeunes ne sont pas considérés comme des citoyens à part entière. Au lieu de trouver soutien et possibilités de formation et de travail, ils et elles butent contre méfiance et contrôles, comme l'a mis en évidence l'étude de Caroline Regamey (Regamey, 2001).

On peut craindre que ces nouvelles pratiques ne se propagent à l'ensemble des pauvres. De la même manière que la baisse des prestations d'aide sociale a été introduite, d'abord, auprès des requérants d'asile, autre catégorie d'assistés indignes. Nombreux sont en effet les indices d'un renforcement des logiques de contrôle et de discipline, que ce soit dans le cadre de l'aide sociale, de l'assurance chômage ou de l'assurance invalidité. Les prestations sont dorénavant accordées «au mérite», c'est-à-dire selon un jugement concernant l'attitude devant l'emploi. L'exigence étant de se montrer actif, mobile, flexible, peu exigeant devant les conditions d'emploi. Il n'est cependant pas certain que la contrainte, la discipline et l'arbitraire soient les meilleurs outils pour gouverner les pauvres.

En Suisse comme ailleurs, l'aide sociale est une pièce de la protection sociale et repose sur un droit fondamental. Elle a un devoir envers l'ensemble des personnes pauvres et doit respecter le principe de l'égalité de traitement. Tentons de faire en sorte que l'aide sociale ne se focalise

¹² OFS (15.5.2006), Premiers résultats nationaux de la statistique de l'aide sociale, communiqué de presse. Neuchâtel: OFS, 5.

¹³ OFS (2006), La statistique suisse de l'aide sociale 2004. Neuchâtel: OFS, 19.

¹⁴ Par exemple, au RMR, en 1999, 13% des titulaires ont une formation universitaire; ils sont 20% en 2004. A l'ASV, en 1999, 36% des titulaires disposent d'une formation professionnelle; ils sont 39% en 2004.

pas sur la critique des pauvres, mais qu'elle contribue à créer les conditions de leur autonomie, qu'elle combatte la pauvreté et non les pauvres.

Références

- Bec Colette (1998). L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles. Paris: Belin.
- Boltanski Luc, Chiapello Eve (1999). Le nouvel esprit du capitalisme. Paris: Gallimard.
- Conseil d'Etat, République et canton de Genève (2005, oct.). Projet de loi sur l'aide sociale individuelle LASI, PL 9676, J 4 04.
- Conseil d'Etat, République et canton de Neuchâtel (2006, 18.10.). Projet de loi sur le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes de moins de 30 ans, 06.046.
- CSIAS (1998 et 2004). Aide sociale: concepts et normes de calcul. Berne: Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS.
- Drilling Matthias (2004). Young urban Poor, Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Csupor Isabelle, Vuille Michel (à paraître). Des jeunes à l'aide sociale: sens et traitement de la demande d'aide, In: Schultheis Franz, Vuille Michel (dir.). Entre flexibilité et précarité, regards croisés sur la jeunesse. Paris: l'Harmattan.
- Engels Friedrich (1845). La situation de la classe laborieuse en Angleterre. Paris: Editions sociales, 1960. Version électronique.
- Enquête sur le paupérisme dans le canton de Vaud en 1840 (1977). Lausanne: éd. d'en Bas.
- Keller Véréna (2005). Aider et contrôler, les controverses du travail social. Lausanne: eesp.
- Molénat Xavier (2006, sept.). Vers une fracture générationnelle? *Sciences humaines*, 4, 38-41.
- Müller Philipp, (2006, sept.). Accroissement du nombre de jeunes à l'aide sociale: la politique sociale vaudoise face à ses responsabilités. *AvenirSocial*, 4, 3-4.
- Pinto Louis (2000). Sur l'État social, In: Mauger Gérard & Pinto Louis, *Lire les sciences sociales*, 3, 1994-1996. Paris: Hermes Sciences Publications, 29-62.
- Regamey Caroline (2001). Papa, Maman, l'Etat et moi. Jeunes adultes, accès aux dispositifs sociaux et travail social: un état des lieux. Lausanne: Collectif JAD.
- Tabin Jean-Pierre, Frauenfelder Arnaud, Togni Carola, Keller Véréna (à paraître). La question de l'intégration dans le discours et les pratiques de l'aide sociale dans deux cantons entre 1893 et aujourd'hui. Projet de recherche FNS No 405140-69106.
- Tabin Jean-Pierre, Frauenfelder Arnaud, Togni Carola, Keller Véréna (2006). La confection de l'assistance publique: sur-mesure ou prêt-à-porter? *Tsantsa*, 11, 53-62.